

MARTONYI JÁNOS*

A világkereskedelem szabályozásának dilemmái

1. Az egyenlő elbánás elvének háttérbe szorulása

A nemzetközi kereskedelemre vonatkozó közjogi és magánjogi szabályozás a 19. század végétől szinte napjainkig – néhány évtizedes megszakításokkal – óriási lépésekkel haladt előre. A közjog területén már a 19. században széles körben elterjedtek a legnagyobb kedvezmény elvén alapuló kereskedelmi és hajózási kétoldalú megállapodások, a magánjog terén pedig a nemzetközi kapcsolatok ugrásszerű bővülése („első globalizációs hullám”) elkerülhetetlenül szükségessé tette legalább egyes nemzetközi kötelmek és területek többoldalú nemzetközi egyezményekben történő szabályozását.¹ Közismert, hogy az újabb hatalmas lendületet e szabályozások a 2. világháború után kapták. A közjog területén a politikai felismerések azonnali nagy jelentőségű eredményeket hoztak (Bretton Woods, GATT), a magánjogi jogegységesítés pedig egy-két évtizeddel később szintén új intézményi kereteket kapott (UNCITRAL), és a nemzetközi szervezetek egyre szélesebb körében hoztak létre nemzetközi egyezményeket, megvalósítva mindenekelőtt a nemzetközi adásvételi jognak az egységesítésére irányuló évtizedes álmot és törekvéseket.²

A szabályozások megteremtése széles körű egyetértésen alapult. Általános volt a felismerés, hogy „kereskedni jó” (*trade is good*) és a szabályozás segíti, ösztönzi a kereskedelmet. Különösen a közjog területén igazán hatékony a kétoldalú megoldásokkal szemben a többoldalú, legszélesebb körű, lehetőleg univerzális szabályok megalkotása és elfogadása, éspedig abból a célból, hogy általános elvként érvényesüljön az államok közötti egyenlő elbánás. Az egyenlő elbánás megvalósításának – legalábbis kétoldalú keretek között – már évszázadokkal ezelőtt megsejtették a jogi technikáját: a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét. A nemzetközi jog e zseniális találmányának lényege, hogy a kedvezmények megadásának kötelezettsége nemcsak a múlt, hanem a jövő – még ismeretlen – jogainak és kedvezményeinek a megadására is vonatkozik. A következő – szintén zseniális – lépés e jogi technika minőségi továbbfejlesztése, az elv „multilateralizálása” volt. Ez történt meg 1947-ben a GATT-ban, amely – mint tudjuk – „ideiglenes” volt, és nem volt valóságos nemzetközi egyezmény, csak törvényhozási jó-

* professor emeritus, SZTE AJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék. – A tanulmány egy része megjelent „Az egyenlő elbánás hanyatlása a világgazdaságban” címmel a *Külgazdaság Jogi Mellékletében*, 2015. 3–4. szám.

¹ Lásd: BÁNRÉVY GÁBOR: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. SZIT, Budapest, 2009.

² Lásd: MARTONYI JÁNOS: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga a XXI. században*. Magyar Jog, 3. szám. 2010. 129–132. pp.

vághagyást nélkülöző megállapodás, alkalmazási köre – részben ezért – az eredetileg szándékoltnál messze szűkebbre sikerült, és szabályai is hosszabb ideig „lágyak” maradtak. Sokak szerint nem voltak mások, mint egyfajta „*rules of aspiration*”, olyan normák tehát, amelyeknek a betartására csak törekedni kell.³

Talán éppen ezek a fogyatékoságok tették a GATT rendszerét a nemzetközi gazdasági szabályozások – ha nem általában a nemzetközi szabályozások – legsikeresebb területévé. A „soft” szabályok egyre keményebbek lettek, az ideiglenesség egyre állandóbb lett (*ce n'est que le provisoire, qui dure*), az alkalmazási kör pedig jelentősen bővült. Minőségi változást jelentett a szabályozás kiterjesztése, illetve megteremtése a szolgáltatáskereskedelemre. Mindezzel együtt az intézményi keretek (Kereskedelmi Világszervezet, WTO) létrehozása, a nemzetközi jogi egyezmények sorának elfogadása, végül, de korántsem utolsósorban a szabályok kikényszerítésére irányuló vitarendezési rendszer és mechanizmus megteremtése a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának messze legteljesebben szabályozott, legfejlettebb területét hozta létre.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozásának más területei azonban korántsem mutattak fel ilyen eredményeket. A Bretton Woods-i rendszer ugyan létrehozta a globális együttműködés nemzetközi intézményrendszerét, de ezek az intézmények éppen az eredeti feladataikat nem tudták megfelelően ellátni, nem biztosították a nemzetközi pénzügyi rendszer és a tagállamok fizetési mérlegeinek egyensúlyát, és jól vagy inkább rosszul működő hitelezési intézményekké váltak. (Az egyezményben rögzített eredeti legfőbb céljuk egyébként a növekedés és a foglalkoztatottság elősegítése lett volna.)

A nemzetközi pénzügyi szabályozásnak az elmúlt évtizedekben megjelent egy másik fontos területe és módszere, ami egyben jó példát szolgáltat a nem állami és többszintű új szabályozási technikákra. A jegybankok által életre hívott Bázeli Bizottság (*Basel Committee on Banking Supervision*) által elfogadott szabályozási ajánlások, a Bazel I., II. és III. mindenekelőtt a pénzintézetekre vonatkozó belső szabályok, standardok harmonizációját célozta, először szigorítva (Bazel I.), majd enyhítve (Bazel II.) a követelményeket.⁴ A követelmények politika által igényelt enyhítésének meg is lettek a következményei, amelyeket ma már a pénzügyi, majd szuverén adóssági, végül a gazdasági válság bekövetkezése után jól ismerünk. A multilaterális harmonizáció e területen azért elengedhetetlen, mert bármilyen más, szelektív módszer versenyelőnyhöz juttatja a rendszeren kívül maradókat, míg a kockázatok bekövetkezése a rendszerben lévőket is súlyosan érinti.

A tőkemozgásra vonatkozó szabályozások területén a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi egyezmények jutottak a legmesszebb, annak ellenére, hogy itt a multilaterális megközelítés kevésbé – inkább csak regionális keretek között – érvényesült, és az alapvető módszer a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények megkötése maradt. A vitarendezésre ugyan megszületett a Washingtoni Egyezmény és működik az ICSID (*International Center for Settlement of Investment Disputes*), a bajok jelentős része a beruházási jogviták választottbírói úton történő rendezésével kapcsolatos növekvő bizalmatlanság miatt azonban éppen ebből fakad. A vitarendezéssel szembeni ki-

³ JACKSON, JOHN H.: *World Trade and the Law of the GATT*. Bloomington. 1969. A mai napig ezt a művet tekintik a GATT/WTO irodalom „bibliájának”.

⁴ Lásd: GOLDIN, IAN – MARIATHASAN, MIKE: *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton University Press, 2014. 61. p.

fogások és aggodalmak pedig a beruházások nemzetközi szintű szabályozását általában is gátolják (lásd alább az Európai Unió által jelenleg folytatott tárgyalások helyzetét), és az egyik okát adják annak, hogy a valóban multilaterális, az univerzalizálás irányába mutató nemzetközi szabályozásra ezen a területen nem kell és nem is szabad számítani.⁵

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogát tehát századunk elején rendkívül erős egyensúlyhiány jellemezte. Amíg az áru- és szolgáltatásherkedeleml részletes, jól kidolgozott szabályokat kapott nemcsak az államok közötti közjogi normák, hanem a magánjogi szerződések tekintetében is, a tőkeozgást és a pénzügyi műveleteket a nemzetközi szabályozások más módszerekkel és sokkal hiányosabban közelítették meg. A magánjogi egyensúlyhiányra a legjobb példa, hogy míg az ingó dolgok nemzetközi adásvételét a jogegységesítés leglátványosabb eredményeként számon tartott Bécsi Vételi Egyezmény részletesen szabályozza, a részvények – és ezzel a vállalatok – nemzetközi tulajdonváltozására nincsenek nemzetközi szabályok. (Ha csak az esetek jelentős részében kikötött angol(szász) jogot nem tekintjük annak.)

Az áru- és szolgáltatásherkedelemlre vonatkozó nemzetközi szabályozás alakulása tehát a múlt század végéig egyfajta sikertörténetnek tekinthető. Az elmúlt közel másfél évtized története azonban a multilaterális herkedelmi rendszer fejlődésének megtorpanásáról tanúskodik. A másfél évtizede folyó Dohai Forduló kudarcosorozata után ma már az a kérdés is felmerül, hogy ez az évtizedek alatt felépült, egyre erőteljesebb, mind a résztvevő államok, mind pedig a szabályozási kör tekintetében egyre szélesebb szabályozási rendszer a fokozatos gyengülés, akár lebomlás irányába vehet irányt.

A sok sikeres tárgyalási forduló és ennek eredményeként a világherkedeleml egyre szélesebb körben érvényesülő liberalizációja, a herkedeleml elsősorban vámjellegű akadályainak fokozatos visszaszorítása, egyben a szabályozások bővülése és mélyülése sokak szerint saját sikerének csapdájába esett.⁶ A legutolsó – és a mai napig le nem zárt – Dohai Forduló kudarcának okairól már számtalan elemzés született. A legfontosabbak kétségtelenül a mélyen fekvő gazdasági, és a döntően ezek által kiváltott geopolitikai tényezők. Alapjaiban átalakult a gazdasági és geopolitikai világrend, felbomlottak és átalakultak az országcsopottok (ma már meglehetősen anakronisztikus például a „fejlődő országok” csoportjáról, a hajdani hetvenhetekről beszélni), megváltoztak az erőviszonyok, eltűntek a régi egyensúlyok, új erőközpontok, új hatalmi ambíciók, új igények és követelések jelentek meg. Mindeközben a nemzetközi intézményrendszer az új, döntően informális konzultációs és együttműködési formák (G7, G20) ellenére lényegében változatlan maradt, és nem képes megfelelően feldolgozni és szabályozásaiba beépíteni e hatalmas változások következményeit.

A világ azonban nemcsak átalakul, hanem egyre összetettebbé, bonyolultabbá, differenciáltabbá is válik.⁷ Nem véletlen, hogy sokak szerint világrend helyett helyesebb ma világrendekről, azaz rendszerekről beszélni mind gazdasági, mind geopolitikai, mind pedig kulturális-civilizációs értelemben.⁸ Márpedig a jogi szabályozás alakulása mindezeknek a rendszereknek a függvénye, és a gazdasági-politikai meghatározottság mellett

⁵ „excessive regulatory framework [...] may well open more loopholes than it closes” – GOLDIN–MARIATHASAN 2014, 68.

⁶ BLUSTEIN, PAUL: *Misadventures of the Most Favoured Nations*. New York: Public Affairs, 2009. 15. p.

⁷ Lásd: GOLDIN–MARIATHASAN 2014, 19. skk.

⁸ Lásd: KISSINGER, HENRY: *World Order*. Penguin Press, New York, 2014.

a kulturális tényezők is fontos szerepet játszanak. Ha pedig a világ egyre differenciáltabb és összetettebb, akkor ezt az univerzalizásra törekvő globális szabályozásoknak is tudomásul kell venniük. Túl azon, hogy az egyre bővülő szabályozás elérte korlátait, kimerült és beleesett az „*over-extension*” csapdájába, fokozatosan szembekerült saját eredeti alapelveivel is. A szabályozási területek fokozatos parttalanná válása egyébként jórészt a világkereskedelmen kívül eső új igényekből és követelményekből fakadt. A multilaterális kereskedelmi rendszer – mintegy akarata ellenére – „kényszeren” volt újabb és újabb területeket szabályozási körébe vonni, anélkül hogy azokat megfelelően integrálni tudta volna. A szellemi alkotásokkal, bizonyos nemzetközi versenyszabályokkal, a közbeszerzéssel, a beruházásokra vonatkozó szabályozások kereskedelemre gyakorolt hatásával a rendszer még többé-kevésbé meg tudott birkózni, de a szociális és munkajogi kérdések, a környezetvédelem legérzékenyebb témái egyre nehezebben voltak beilleszthetők az egyenlő elbánás elvéleg univerzális alkalmazásának kereskedelmigazdasági ihletésű rendszerébe. Márpedig ezek a kérdések markánsan megjelentek nemcsak a politikai és társadalmi igények szintjén, hanem például a vitarendezési eljárásokban, a konkrét jogvitákban is. Ennek egyik oka éppen az volt, hogy a WTO vitarendezési rendszer volt az egyik leghatékonyabb, bár korántsem tökéletes vitarendezési fórum, amelyet – saját eszközei híján – igyekeztek a más területeken felmerülő konfliktusok rendezése érdekében is igénybe venni.⁹

Az egyenlő elbánás elvének és az azt érvényesítő jogi technikának, a legnagyobb kedvezményes elbánásnak a fokozatos háttérbe szorulása pedig arra példa, hogy ha egy rendszer alappillére lebomlik, akkor maga a rendszer is veszélybe kerülhet.

Az eltérés lehetőségét az egyenlő elbánás alapelvétől már maga GATT 1947 tartalmazta, mivel eleve meghatározta a legnagyobb kedvezmény elvét rögzítő I. cikk alóli kivételeket. E kivételek sorában elméletileg és gyakorlati szempontból is legfontosabb a szabadkereskedelmi övezetek és vámuniók meghatározott – és sokat vitatott – feltételek melletti létrehozását lehetővé tevő XXIV. cikk volt. Az alapelv fokozatos lebontásának első szakasza tehát valójában a rendszer születésével együtt vette kezdetét. Ennek az első szakasznak a lényege, hogy a legnagyobb kedvezményes elbánástól történő eltérések a rendszeren belül jöttek létre, a szabadkereskedelmi megállapodások és vámuniók kivételként jelentek meg a főszabályhoz képest. A két- és többoldalú szabadkereskedelmi megállapodások elterjedése azonban fokozatosan a kivételt tette tényleges főszabállyá, a világkereskedelem egyre jelentősebb része bonyolódott le a kivétel lehetőségét megteremtő XXIV. cikk alapján. E cikk alkalmazásának köre és feltételei természetesen a legvitatottabb kérdések közé tartoztak, ami önmagában is jelezte, hogy a rendszer egészének működése szempontjából alapvető jelentőségű témáról van szó.

A hetvenes évek elején pedig a GATT rendszerben is megjelent a fejlődő országokkal szembeni kedvezőbb, preferenciális elbánás tétele, előbb az 1971-ben a fejlődő országok eltérő és kedvezőbb elbánásáról szóló határozat („*Enabling Clause*”) formájában, majd később a GATT IV. részének elfogadásával. A fejlett országok által a fejlődő országoknak

⁹ Lásd többek között: Hormones: US, Canada v. EC (DS 26, 48; 1996), EC v US (DS 39; 1996); Shrimp/turtle: India, Malaysia, Pakistan, Thailand, Philippines v. US (DS 58, 61; 1996); Asbestos: Canada v. EC (DS 135; 1998); Sardines: Peru v. EC (DS 231; 2001); Biotech Products: US, Canada, Argentina v. EC (DS 291, 292, 293; 2003); Tuna II: Mexico v. US (DS 381; 2008); Seal products: Canada, Norway v. EC (DS 400, 401; 2009) ügyek.

egyoldalúan és autonóm döntéssel nyújtott általános vámkedvezmények rendszere (GSP, *Generalized System of Preferences*) nyilvánvaló eltérést teremtett az egyenlő elbánás elvétől. A fejlődő országokkal szembeni „*differential and more favourable treatment*” ezt követően a GATT és a WTO egész szabályozási rendszerére kiterjedt, és ma is egyik meghatározó elve a világkereskedelem szabályozásának. A rendszer megtorpanásának egyik leglényegesebb gazdasági és politikai oka éppen az, hogy a hagyományos „fejlett-fejlődő” csoportosítás – a világgazdaságban végbement átfogó változások miatt – jelentős mértékben elvesztette alapját, megjelentek az egyre fejlettebb „fejlődő” országok (miközben egyre markánsabban elkülönült a legkevésbé fejlett országok csoportja). A folyamatnak csak egyik, de kétségtelenül leglátványosabb eleme a BRICS országok fellépése, ami egyben az utóbbi évek világgazdasági és geopolitikai átalakulásának a világkereskedelem szabályozásán messze túlnyúló jelentőségű fejleménye.

A legnagyobb kedvezmény elvének fokozatos lemorzsolódása a két kivétel együttes alkalmazásának eredményeként gyorsult fel. Az egyenlő elbánás kizorításának második szakaszában a szabadkereskedelmi megállapodások preferenciális megállapodásokká alakulnak, az FTA-k mellett a PTA (*Free Trade Agreement* helyett *Preferential Trade Agreement*) lesz az egyre szélesebb körben alkalmazott, az általános szabályoktól eltérő szerződési forma. E második szakaszban az eltérő megoldás már nem a rendszeren belüli kivételként, hanem mintegy a rendszer mellett érvényesül. Ezzel egyidejűleg zajlik a már jelzett másik – ezzel összefüggő – folyamat, a megállapodások alkalmazási körének megállíthatatlan bővülése, a szabályozás kiterjesztése a szellemi alkotásokra, versenyjogi kérdésekre, beruházásokra, környezetvédelemre, szociális és munkajogi kérdésekre, majd az emberi jogokkal és a politikai rendszerrel kapcsolatos kérdésekre is. (A legszemléletesebb példát erre az Európai Unió által kötött társulási, majd társulási és stabilitási egyezmények adják.)

A regionális integrációk – mindenekelőtt az európai integrációs folyamat – kétségtelenül döntő lökést adtak az egyenlő elbánás lebomlási folyamatának. A GATT XXIV. cikkének rendelkezései és az Európai Közösségeket létrehozó szerződések összhangjával kapcsolatos elvi-jogi vita valójában sohasem kapott végleges és egyértelmű megoldást, a kérdést az idő kifogástalanul megoldotta, és ma már senki nem foglalkozik ezzel a témával. A szabadkereskedelmi megállapodások esetében ma is felmerül a megállapodás és a XXIV. cikk összeegyeztethetőségének kérdése (döntően azzal kapcsolatban, hogy fedie-e a megállapodás a felek közötti „kereskedelem lényegében egészét” – „*substantially all trade*”),¹⁰ de a valóságos gazdasági integrációk esetében a kérdés már lekerült a napirendről.

A regionális szabadkereskedelmi rendszerek és az ezek megteremtésére irányuló politikai törekvések ma már szinte felsorolhatatlanok. Némi túlzással mondható, hogy ma szinte mindenki mindenkivel tárgyal minden kontinensen, folyik a nagyok és kevésbé nagyok versenye. Ez a gazdasági és geopolitikai megfontolások és törekvések által vezérelt „*competitive liberalisation*” ma a világkereskedelem meghatározó tényezője, egyben a multilateralitásra épülő univerzális szabályozás szelektív és differenciálttá alakításának a legfontosabb motorja.

¹⁰ Az EK-val kötött társulási egyezményünk tárgyalása során, a magyar fél többek között erre a feltételre hivatkozott annak alátámasztásaként, hogy az egyezménynek a mezőgazdasági termékek kereskedelmét is be kell vonnia a szabályozási körébe.

Ebben a helyzetben pedig már nem arról van szó, hogy a legnagyobb kedvezmény elve és ezzel az egyenlő elbánás a rendszeren belüli kivétellé, majd a kivétel a rendszer mellett alkalmazott széleskörű gyakorlattá válik, hanem arról, hogy új rendszer alakul ki, amely a korábbi, az univerzalizáció irányába törő multilaterális világkereskedelmi rendszer helyébe lép. Ez az új rendszer nem univerzális, hanem szelektív, nem egységes, hanem fragmentált, nem egyenlő mindenkivel szemben, hanem csoportonként és országonként differenciált, azaz a két- és többoldalú (regionális) megállapodások tartalmától függően eltérő jogokat és kötelezettségeket állapít meg.

Mindennek pedig a legnagyobb kedvezményes elbánás jogi technikájának elhalásán messze túlmenő jelentősége van. Nem csupán egy szép – keletkezésekor is naiv, univerzalista idealizmust kifejező (bár legalább annyira az akkori legerősebb gazdasági szereplő érdekeit is tükröző) – elv hal el, hanem a világkereskedelemre vonatkozó globális rendszer fragmentálódik, vesz tehát alapvetően ellentétes irányt azokkal a széles körben ismételt tételekkel szemben, amelyek szerint a „globalizáció” egységes intézményi és szabályozási rendszereket hoz létre, a világ lapos („*the world is flat*”), és ha a történelemnek nincs is vége, de legalábbis közeledünk ehhez.¹¹

Az egyenlő elbánás elvének lebomlása ok és okozat is egyben. Ok, mert fokozatos háttérbe szorulása hozzájárult a rendszer gyengüléséhez, a szabályozás egységének oldódásához. De okozat is, mert az egységes szabályozás megtorpanását és erózióját kiváltó és fokozatosan erősítő világ gazdasági és geopolitikai tényezők elkerülhetetlenül ki kellett, hogy kezdjék a szabályozás klasszikus és központi tételét.

2. A multilaterális (univerzális) szabályozás fejleményei

Ami a multilaterális kereskedelmi rendszer jelenlegi helyzetét illeti, koránt sincs arról szó, hogy e hetven éve működő, a világ gazdaság fejlődésében, a globális növekedésben kiemelkedő szerepet játszó intézmény- és szabályrendszernek a megszűnés veszélyével kell szembenéznie. A WTO és szabályrendszere a vitarendezési mechanizmusával együtt még mindig az egyik legsikeresebb nemzetközi intézmény. De a másfél évtizede tartó stagnálás, és a Dohai Forduló vissza-vissza térő kudarcai jelzik, hogy mélyebb és általánosabb változások és folyamatok befolyásolják a rendszer alakulását, amelyek szélesebb körű és alaposabb elemzést igényelnek.

A továbblépést, a körtárgyalások legalább részleges sikerét akadályozó gazdasági és politikai tényezők változatlanul fennállnak. 2013 decemberében Baliban sikerült ugyan a WTO tagállamoknak néhány kérdésben egyhangú megállapodásra jutni (Trade Facilitation Agreement, azaz kereskedelemkönnyítési megállapodás, a mezőgazdasági termékek élelmiszer-biztonsági készletezésére vonatkozó megállapodás) és a Bali utáni feladatokra (post-Bali agenda) nézve is sikerült konkrétan persze meg nem fogalmazott egyetértésre jutni, de lényeges előrelépésekre azóta sem került sor.

A 2015 decemberében Nairobiban tartott 10. WTO Miniszteri Értekezlet a reális várakozásoknak megfelelően nem hozott áttörést. Elfogadtak egy ünnepélyes nyilatkozatot, amely ismételten leszögezi a multilaterális kereskedelmi rendszer megerősítésére és

¹¹ Lásd: FRIEDMAN, THOMAS L.: *The World is Flat*. Farrar, Straus & Giroux, New York, 2005.

tovább fejlesztésére irányuló közös szándékot és elkötelezettséget, de egyben világossá teszi, hogy a legfontosabb kérdésekben továbbra sincs egyetértés és a fő törésvonalak – elsősorban a fejlett és a feltörekvő fejlődő országok között – változatlanul fennállnak. Utóbbi országok ugyanis továbbra sem hajlandók a jelenlegi versenyképességi szintjüknek megfelelő kötelezettségeket vállalni, változatlanul hagyományos „fejlődő” országnak tekintik magukat és ennek megfelelő jogokat igényelnek és kötelezettségeket vállalnak mind a korábban elfogadott mandátum (Doha Development Agenda) megerősítése és megvalósítása, mind pedig az új tárgyalási témák napirendre tűzése terén. Ez a látszólag hagyományos, valójában az alapvető világ gazdasági változások által megteremtett új helyzet és az abból eredő „fejlett – fejlődő” szembenállás nem teszi lehetővé a továbblépést sem a piacra jutási lehetőségek, illetve az ezekkel kapcsolatos kötelezettségek vállalása területén, sem pedig a multilaterális szabályalkotás (rule making) területén.

Ami a Nairoiban elért eredményeket illeti, a mezőgazdasági export verseny területén döntés született a közvetlen export támogatások felszámolásáról. Persze jelentős kivételekkel, mivel a fejlődő országok számára a határidő nem azonnali, hanem 2018 (sőt a marketing és fuvar költségek tekintetében 2024). A fejlett országok (a különleges adottságokkal rendelkező Svájc, Norvégia és Kanada kivételével) azonnal lebontják hagyományos mezőgazdasági exporttámogatási eszközeiket (döntő részben ez már amúgyis megtörtént), igaz bizonyos enyhítésekkel az exporthitelezés, a nemzetközi élelmiszer segélyezés és az állami kereskedelmi vállalatok területén.¹²

A másik eredmény az Információtechnológiai Termékek Kereskedelméről szóló megállapodás (ITA) termékkörének bővítése, azaz az ITA II, amelyre vonatkozóan a megállapodás valójában már korábban megszületett, de bejelentésére a Miniszteri Értekezleten került sor. A világkereskedelmi szabályozás szempontjából mind elméleti-jogi, mind pedig gyakorlati-gazdasági szempontból nagyon lényeges megállapodásról van szó. A megállapodás ugyanis úgynevezett plurilaterális egyezmény, azaz annak nem minden WTO tagállam részese (ez utóbbi esetben a multilaterális kifejezést használjuk), de összhangban a GATT-WTO alapelvekkel az abban foglalt kedvezményeket és jogokat a legnagyobb kedvezményes elbánás elvének megfelelően valamennyi WTO tagállam élvezi. A 23 szerződő fél a termékkörben folytatott kereskedelem 90 %-át adja. A felek között szerepel természetesen az Európai Unió is, az Egyesült Államok, Kína és más fontos országok mellett. Feltűnő kivételek India és Brazília. Gazdasági szempontból lényeges, hogy a kibővített ITA alapján a világkereskedelem mintegy 10%-a vámmentesen bonyolódik le az MFN alkalmazása miatt valójában nem „plurilaterális”, hanem multilaterális alkalmazási körrel, tehát a vámmentességet valamennyi WTO tagállam élvezi. (A termékkörön belül bizonyos érzékeny termékek – például a magyar szempontból is lényeges TV készülékek mentesülnek a vámmentesség alól, illetve egyes termékek esetében a vámok eltörlésére csak 5-7 év elteltével kerül sor.)¹³

A legnagyobb kedvezményes elbánással összekapcsolt plurilaterális megállapodás szerencsés megoldás, hiszen annak ellenére érvényesíti a WTO minden tagjával szemben az egyenlő elbánás klasszikus tételét, hogy magának a megállapodásnak nem mindenki részese. A multilaterális kereskedelmi rendszer szempontjából mégis jobb lenne, ha ezek a

¹² WTO Ministerial Conference, Nairobi, 15-18 December 2015, WT/MIN(15)/DEC

¹³ Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products, WT/MIN(15)/25

megállapodások is multilaterális keretben születnének, vagy legalábbis minden WTO tag csatlakozásával azzá alakulnának. „Ingyen ebéd” ugyanis vagy nincs, vagy rossz vért szül.

A lényeg abban foglalható össze, hogy Nairobi után a helyzet változatlan. A multilaterális jogok és kötelezettségek rendszerét, a mindenkre kiterjedő szabályalkotást a nyilatkozatok szintjén minden szereplő erősíteni és továbbfejleszteni kívánja, a valóságban pedig tovább folyik és minden valószínűség szerint gyorsul a partikuláris, kétoldalú és regionális, döntően szabadkereskedelmi, egyben a kereskedelmi-gazdasági, beruházási, szellemi tulajdoni, versenyjogi, sőt környezetvédelmi, munkaügyi-szociális és emberi jogi kérdésekre is kitérő megállapodások megkötésének az üteme. Nagy verseny ez, ami tükrözi a világ gazdaságban és a geopolitikában zajló folyamatokat és változásokat, megjeleníti az ezekkel kapcsolatos érdekeket, ezek érvényesítését, ütközését és a mindebből fakadó feszültségeket. De nemcsak gazdasági és geopolitikai érdekek versengenek és ütköznek egymással, hanem ideológiák és ezekre részben ráépülő, részben ezeket felhasználó „instrumentalizáló” politikai mozgalmak is. Ebben a nagy, hihetetlenül összetett és nehezen átlátható játékban részt vesznek a geopolitikai célokat és érdekeket hordozó, területileg meghatározott hagyományos politikai egységek, elsősorban a szuverenitás különböző fokait élvező államok és ezek integrációs szervezetei, a területileg nem kötött transznacionális gazdasági hálózatok és szervezetek. De fontos szerepet játszik a politikai és gazdasági érdekképviselések sokszínű és egymással is folyamatos ütközésekben álló világa, a sokszor önállósuló érdekek megjelenítésére hajlamos nemzetközi intézmények és szervezetek rendszere és természetesen az egyre nehezebben meghatározható „civil szféra”, az NGO-k áttekinthetetlen hálózata.

3. *”Competitive liberalisation” avagy viharok a szabadkereskedelmi megállapodások körül*

Izgalmas lett hát a korábban a szakértők szűk körét és a közvetlenül érintetteket érdeklő nemzetközi kereskedelempolitika és ennek a nemzetközi jog eszközeivel, univerzális, multilaterális, regionális vagy kétoldalú egyezményekben történő szabályozása. Az évtizedek óta rohamosan terjedő szabadkereskedelmi megállapodások kerültek az ideológiai és politikai harcok középpontjába. Az okok számosak és többértűek. A (szabad)kereskedelmi megállapodások mindig is komoly bel- és külpolitikai vitákat váltottak ki, az eltérő politikai és gazdasági érdekek mindig megjelentek és ütköztek egymással, az adott politikai rendszer természetétől függően más és más módon vagy formában. De akkora figyelmet az európai közvéleményben kereskedelmi-gazdasági megállapodás még soha nem kapott, mint a az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és beruházási megállapodás (TTIP) megkötésére irányuló, 2013-ban megindult tárgyalások. A vita túlnőtt a kérdés valóságos politikai és gazdasági jelentőségén, amiben szerepet játszik az is, hogy mind a gazdasági hozammal kapcsolatos pozitív várakozások, mind pedig a negatív következményekkel kapcsolatos félelmek messze eltúlozzottnak tűnnek.¹⁴ A téma

¹⁴ BARANYAI GÁBOR – SZARVAS ERIK – WAGNER ZSÓFIA: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnereségről szóló Megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*. 2015. május, ELDH Consulting Kft., valamint legújabban Szarvas Erik: *A kétoldalú és multilaterális kereskedelempolitika mint a globalizáció szabályok közé szorításának az eszköze*, Külügyi Szemle 2015. 3. szám.

ugyanis különösen alkalmas arra, hogy megjelenítse korunk alapvető társadalompolitikai és gazdaságfilozófiai ellentéteit és színteret adjon az eredeti tartalmon és jelentőségen túllépő, döntően ideológiai természetű tételek ütközésének. Ebben a helyzetben egyáltalán nem meglepő, hogy a politikai ideológiák és az azokat jól-rosszul képviselő politikai pártok a politikai harcban nem kis mértékben elszakadnak a valóságos tényektől és az egyezmény jövőbeni (egyébként jó pár év múlva esedékes) következményeivel kapcsolatos félelmeket és aggodalmakat politikai hasznoszerzésre használják.

A szabadkereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos jelenlegi viták általános jellemzője, hogy azok elsősorban nem az egyes országok között, hanem a megállapodásokat tárgyaló országokon belül, azok gazdasági, politikai, társadalmi és civil szervezetei között folynak. A megállapodásokat támogató és azokat ellenző szervezetek és mozgalmak a különböző országokban azonos vagy nagyon hasonló érveket hoznak fel álláspontjuk alátámasztása érdekében. Jó példa erre, hogy a TTIP-t ellenző európai civil világ kifogásai, és az Egyesült Államok valamint 12 ázsiai és Csendes-óceáni állam által már aláírt szabadkereskedelmi megállapodás, a TPP (Trans-Pacific Partnership)¹⁵ ratifikációját ellenző szakszervezetek, fogyasztó- és környezetvédők (az 1500 amerikai civil szervezetet egyesítő Citizens Trade Campaign¹⁶ valamennyi szenátornak és képviselőnek küldött anyaga) érvei, lényegében ugyanazokat az aggodalmakat tükrözik, a saját gazdaságra és társadalomra vetítve, de ugyanazokra az ideológiai megfontolásokra épülnek. De hasonló a helyzet a megállapodásokat támogató, döntően gazdasági érdekképviseleti szervezetek esetében is, amelyek egyaránt a nyitott gazdaság előnyeire, a versenyképesség különleges jelentőségére, a kereskedelem évezredek óta kedvező, a növekedést és a foglalkoztatottságot ösztönző hatásaira („trade is good” vagy régebbi megfogalmazásban „navigare necesse est”) hivatkozva fejtik ki álláspontjukat.¹⁷ Mind a gazdasági érdekekkel, mind pedig a gazdaságfilozófiai és ideológiai háttérrel kapcsolatos törésvonalak tehát döntően az egyes országokon, pontosabban az egyes tárgyaló feleken belül húzódnak. Más kérdés az, hogy az Európai Unió közvéleményét döntően a transzatlanti szabadkereskedelmi és beruházási megállapodás, az Egyesült Államok közvéleményét és politikai döntéshozóit pedig a hat évig tárgyalt, jelenleg ratifikálás előtti, gazdasági jelentőségét illetően egyébként amerikai szempontból lényegesen fontosabb Csendes óceáni („trans-pacific”) megállapodás foglalkoztatja. (Az amerikaiak számára a TPP mindig fontosabb volt, mivel kivitelüknek mintegy 40%-a irányul ezekbe az országokba, szemben az Európai Unió 17%-os részesedésével).

A belső törésvonalak léte és ezek szoros összefüggése az egyes társadalmi és gazdasági csoportok érdekeivel és politikai ideológiájával korántsem jelenti, hogy nincsenek az egyes megállapodásokkal kapcsolatosan hagyományos, a tárgyaló felek közötti érdekütközések, egymással szembenálló gazdasági és geopolitikai megfontolások. A felek magától értetődően saját érdekeiket kívánják érvényesíteni és a mindenkori erőviszonyok és érdekelttség függvényében jönnek létre – vagy nem jönnek létre – a kompromis-

¹⁵ A megállapodást 12 ország – Ausztrália, Bunei, Kanada, Chile, Japán, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Peru, Szingapúr, az Egyesült Államok – írta alá 2015 decemberében. E 12 ország a világ teljes GDP-jének közel 40%-át adja.

¹⁶ Citizens Trade Campaign 2016. január 7-i levele (Re: Please oppose the Trans-Pacific Partnership) www.citizenstrade.org

¹⁷ Statement of the US Chamber of Commerce, Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the US Economy and on Specific Industry Sectors, 2016. január 13.

szumok. Minden megállapodás mögött azonban vannak közös gazdasági és geopolitikai érdekek is, ellenkező esetben a felek nem döntenének a tárgyalások és a megállapodások mellett. Sok függ attól is, hogy milyen mértékű a felek közötti bizalom, vagy éppen a bizalmatlanság és milyen erők az ebből eredő fenntartások. Nem kétséges, hogy az ismert okokból Európában az elmúlt években erősödtek az Egyesült Államokkal szembeni aggodalmak és félelmek. Ezek egy része megalapozott, más része viszont nem az. Nincs ok például arra, hogy Európa a gyengébb, az alárendelt fél pozíciójában érezze magát, erre ugyanis az amerikaiaknál mintegy 10%-al magasabb EU GDP, a világkereskedelemben és főleg az összkivitelben elfoglalt lényegesen – másfélszer – magasabb európai részesedés és nem utolsósorban az EU és az Egyesült Államok közötti kereskedelemben elért hatalmas, több mint 100 milliárd eurós európai többlet nem ad alapot. Mindez persze nem zárja ki Európa biztonság- és védelmi politikai kiszolgáltatottságát, védelmi gyengeségét és a döntően ebből eredő amerikai geopolitikai dominanciát. Itt azonban gazdasági-kereskedelmi megállapodásról tárgyalunk, gazdasági előnyök elérése érdekében, és ha ezeket el akarjuk érni, nem tételezhetjük magunkat eleve gyengébbnek. (Nem is vagyunk azok.) És ha geopolitikáról beszélünk, az amerikai külpolitika minden félrelépése, tévedése és bizonytalansága ellenére a transzatlanti érték- és érdekközösség változatlanul az európai biztonság és jólét egyben a civilizációs örökségünk megőrzésének meghatározó tényezője.

A transzatlanti kereskedelmi és beruházási megállapodás ellenzőinek legtöbbet hangoztatott érve, hogy a megállapodás lebontaná, vagy legalábbis veszélyeztetné azokat a védelmi jellegű szabályozásokat (környezetvédelem, fogyasztóvédelem, állategészségügy, növényegészségügy, GMO, közegészség stb.) amelyeket az Európai Unió és tagállamai alkalmaznak, és amelyek magasabb szintű és hatékonyabb oltalmat biztosítanak a szabályozások által védeni célzott értékek számára. E védelmi szabályozások enyhítését egyébként a Tanács által az Európai Bizottságnak adott tárgyalási mandátum egyértelműen kizárja és azóta is számtalan politikai nyilatkozat szögezte le, hogy ezek a szabályok érinthetetlenek. (Összességében egyébként nem állítható, hogy az európai védelem szintje magasabb az amerikaiaknál; gyakran elfelejtjük, hogy a fogyasztóvédelem Amerikában indult, s onnan származik jó néhány, azóta Európában is meghonosodott jogintézmény, mint például a termék felelősség, vagy éppen a class action. A módszerek, a jogi technikák persze a két jogi kultúra lényeges különbségeiből eredően eltérőek.)¹⁸

Megalapozottak viszont azok az aggodalmak és kifogások, amelyek elsősorban a külföldi beruházó és a fogadó állam közötti jogviták rendezésével, szélesebb körben pedig magának a beruházási témakörnek a megállapodásba történő felvételével kapcsolatosak. Jogosan vethető fel, hogy a két fél közötti beruházások jelenleg sem ütköznek semmilyen akadályba és nem igényelnek nemzetközi jogi oltalmat. A beruházásvédelem szabályozásának elmaradása megoldaná a legvitatottabb és legérzékenyebb kérdést, az említett beruházási jogviták választott bíróság általi eldöntésének dilemmáját. Ilyen rendelkezéseket persze a világon létező közel 1500 beruházásvédelmi egyezmény már tartalmaz, melyek jelentős részét éppen az Európai Unió tagállamai, köztük Magyarország, kötötték, de az sem kétséges, hogy e választottbíróági döntések gyakran váltanak

¹⁸ Európában a hangsúlyt az „ex ante”, szabályozási megoldásokra helyezzük, míg Amerikában jelentős mértékben az „ex post”, a kártérítési felelősségre épülő technikák érvényesítik ugyanazokat az értékeket.

ki jogos kifogásokat. A lényeg az, hogy erre a beruházási vitarendezési megoldásra nincs szükség, mivel mind az Európai Unió és tagállamai, mind pedig az Egyesült Államok jogrendszere és igazságszolgáltatása rendelkezik azzal a fejlettségi szinttel és biztosítékokkal, amelyek e jogviták tisztességes elbírálását és eldöntését biztosítják.¹⁹ A beruházásokra vonatkozó fejezet egészének és ezzel a beruházási jogvitákkal kapcsolatos rendelkezéseknek a TTIP-ből történő kihagyása persze nem oldja meg azt a dilemmát, hogy mi legyen a megoldás más megállapodások, például a Kanadával már kitárgyalt, de még nem is parafált megállapodás (CETA) esetében, mely utóbbi a fogadó állam jogalkotói szabadságára történő kifejezett hivatkozással feljavított, de a lényeget tekintve hagyományos vitarendezési szabályokat tartalmazza. Az alapvető probléma oda nyúlik vissza, hogy a Lisszaboni Szerződés a külföldi beruházások egészét, nemes egyszerűséggel és kellően át nem gondoltan a közös kereskedelem politika fogalmába és ezzel kizárólagos uniós hatáskörbe sorolta. A kellően végig nem gondolt megoldás egy sor, itt nem tárgyalt tartalmi és eljárási, anyagi és eljárás jogi nehézséget vet fel, amelyek elhárításának a politikai feltételei sincsenek meg.²⁰ A TTIP-val kapcsolatos élénk és gyakran a tényektől bizonyos távolságot tartó, ideológiai, érzelmi és indulati elemekkel is átszótt vita egyes elemeire kitérni itt nincs mód. E vita pozitív hozama, hogy a világkereskedelem szabályozásának kérdései az érdeklődés homlokterébe kerültek és ez nagy mértékben segíti az érdekek artikulálását és érvényesítését, a különböző megközelítések és szempontok figyelembe vételét és kiegyensúlyozását, végső soron a demokratikus döntéshozatalt. A világkereskedelem szabályozásáról, annak formájáról, módszereiről és tartalmáról vitatkozni kell és e vitának a szélesebb összefüggések okán sem szabad kizárólag a gazdasági-jogi, „szakmai” szempontokra korlátozódnia.

A szabadkereskedelmi megállapodásokkal általában kapcsolatos vitában a lényeget illetően két alapvető kérdésre kell választ adni. Az első az, hogy jó-e kereskedni, igaz-e az a Pompeiustól származó tétel, hogy „navigare necesse est”. (A mondást már a rómaiak is a hajózásnál szélesebb értelemben, a kereskedelemre értették, annál is inkább, hogy akkor a hajózás és a kereskedelem ugyanazt jelentette).²¹ Ezzel összefüggésben igaz-e az, hogy ha jó dolog kereskedni, akkor jó e „szabad kereskedni”, azaz a nemzetközi kereskedelem akadályait fokozatosan és körültekintően lebontani, ezzel serkenteni a növekedést, növelni a foglalkoztatottságot és a jólétet. Az elmúlt évezredek, évszázadok és évtizedek gazdaságtörténete ezt látványosan és cáfolhatatlanul bizonyítja. A gazdasági növekedés egyik meghatározó tényezője – különösen a második világháború óta – a világkereskedelem gyors növekedése volt. A világkereskedelem növekedési dinamikája ezekben az évtizedekben – egészen a legutóbbi évekig – lényegesen meghaladta a világgazdaság teljesítményének növekedését, a kereskedelmi akadályok fokozatos felszámolása lényegesen hozzájárult az egyes nemzetgazdaságok össztermékének növekedéséhez. A világkereskedelem szabadságának növelése tehát segített a nemzet-

¹⁹ Ugyanez az álláspontja a Professzorok Batthyány körének I. Gondolatok az ország állapotáról, 2015. december 1.

²⁰ A beruházási jogviták esetében például tisztázatlan az Unió és a tagállam felelősségének viszonya, a jogkövetkezmények megosztása. A beruházási jogviták rendezésére egyébként az Európai Bizottság 2015 szeptemberében előterjesztett egy javaslatot, amely lényegében egy új, nemzetközi beruházási bíróság felállítására irányul. (Draft text on Investment Protection and Investment Court System in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (Commission draft text TTIP – investment).

²¹ MARTONYI JÁNOS: *A tengeri fuvarozási szerződés*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1978. 1. p.

gazdaságoknak, előre vitte a világot. Mindez nem jelenti azt, hogy az akadályok felszámolása nem jár kockázatokkal és veszélyekkel és nem okozhat egyes területeken gazdasági és társadalmi-szociális problémákat. Ezért kell a kereskedelem szabadságát körültekintően, átlátható módon, valamennyi érdek megfelelő figyelembevételével és demokratikus vita és döntéshozatal keretében növelni. A vita tehát jó és hasznos dolog, mert segíti a „kockázatok és mellékhatások” felmérését és elhárítását.

A másik alapvető kérdés, hogy akarjuk-e a világkereskedelmet szabályozni, kívánunk-e az egyre bonyolultabb és áttekinthetlenebb folyamatokba valamiféle rendet bevinni, értékek és elvek elfogadása, intézmények megteremtése és normák, esetünkben nemzetközi jogi normák megalkotása útján. Más szóval akarjuk-e az elkerülhetetlen globális folyamatokat emberi akaratral, az általunk létrehozott intézmények és normák útján befolyásolni, a globalizációt emberségesebbé tenni?²² Ha ezt akarjuk, akkor a világkereskedelmet nemcsak szabadabbá kell tenni, hanem szabályozni is kell. A szabadság kell, szülsze a rendet, József Attilánál ezt senki nem tudja szebben elmondani. Ezért áll a GATT/WTO történet nem csak liberalizációból, hanem regulációból is, ezért kísértte a világkereskedelem fokozatos szabadabbá tételének a folyamatát e kereskedelem egyre szélesebb körben történő szabályozása, a visszaélések megakadályozása, a kötelezettségek megsértésének visszaszorítása és a viták rendezésére szolgáló mechanizmus megteremtése céljából. A szabályozási kör tehát fokozatosan bővült, egyre erőteljesebben jelentek meg a kereskedelmen és a gazdaságon kívüli értékek (környezet, szociális kérdések, emberi jogok) és szempontok és – mint láttuk – ez volt az egyik oka a multilaterális (valójában univerzális) szabályozási folyamat megtorpanásának, a WTO keretek kimerülésének. Szabályozásra azonban szükség van, és ha a multilaterális út – akár rövidebb, akár hosszabb távon – nem nyújt továbblépési lehetőséget, felgyorsulnak a kétoldalú és regionális szabályok megteremtésére irányuló folyamatok. Ez a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások rohamos terjedésének, a szabadkereskedelmi megállapodások versenye megjelenésének a másik fontos tényezője. E megállapodások tehát nemcsak a kereskedelem szabadságát, ezzel a versenyt, a versenyképességet, a nemzetgazdaságok teljesítményét, a foglalkoztatottságot és a jólétet növelik, hanem egyre szélesebb körben visznek be a kereskedelmi szabályozásokba a gazdaságon kívüli értékeket és ezeket érvényesíteni kívánó normákat.

A világkereskedelem a nemzetközi gazdasági kapcsolatok más területeihez képest mindig előrébb járt a szabályozás terén. Ha a nemzetközi pénzügyek – mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szabályok területén – nagyobb figyelmet kaptak volna a nemzetközi jogalkotótól, a világ korábban észlelte volna a Bretton Woods-ban létrehozott nemzetközi pénzügyi intézményeknek az eredeti feladataiktól egyre jobban eltávolodó, diszfunkcionális működését, az áttekinthetetlen pénzügyi konstrukciók és termékek szabályozatlanságát, nagy valószínűséggel el lehetett volna kerülni a 2008-as globális pénzügyi, majd gazdasági válságot. Az is kétségtelen, hogy a világkereskedelmi rendszer – éppen a szabályozottsága okán – viszonylag jól vizsgázott a válságban és tűrőképessége volt az egyik oka annak, hogy a világ gazdaság nem fordult át az 1929-es válságot követő helyzetbe. A világkereskedelem szabályozása és főleg annak működése per-

²² Európa szerepéről a „globalizáció humanizálásában”. MARTONYI JÁNOS: *Az EU Alkotmányos Szerződése és Magyarország*. Előadás a Mindentudás Egyetemén. Magyar EU Figyelő, 2003. december.

sze korántsem tökéletes. Maguk a normák sem mindig világosak, kiegyensúlyozottak, hiszen tükrözik a kialakításukban szerepet játszó erőviszonyokat, alkalmazásuk pedig számtalan nehézséget vet föl, vitát vált ki. Szaporodnak a jogsértések, gyengül a fegyelem. De a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának, sőt talán a nemzetközi jog egészének – a kölcsönös egymásrautaltság és a globális világgazdaság működéséhez fűződő univerzális érdekek miatt – még mindig ez az egyik legjobban működő területe. A működőképes piacnak ugyanis – ahogy ezt az alapértékeiben ma is irányadó szociális piacgazdaság elméletének megalkotói hangsúlyozták – mindenek előtt szabadságra, tisztességes és nyílt versenyre, de egyben erkölcsi és jogi rendre, a gazdasági hatalom ellenőrzésére, a Röpke által felhívott „keresleten és kínálaton túli” (Jenseits von Angebot und Nachfrage) értékekre és az ezt biztosító intézményekre és normákra van szüksége.²³ Így van ez az egyes nemzetgazdaságokban, az Európai Unióban és globális szinten egyaránt. A megoldást tehát korántsem az intézmények és normák létrehozásának a megakadályozása, netán azok szétverése és lebontása, hanem éppen ellenkezőleg azok megerősítése és értéktartalommal való megtöltése jelenti.

A szabályozás pedig ma döntően a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások keretei között megy végbe. E megállapodások megkötésében évtizedek óta, de különösen az utóbbi években az Európai Unió jár az élen. Jelenleg az Unió exportjának több mint 30 %-a bonyolódik le e több, mint 50 megállapodás keretében és ez az arány a már megkötött és a jelenleg tárgyalás alatt álló megállapodások (Kanada, Japán, Egyesült Államok, Mercosur, ASEAN tagállamok, India) hatályba lépése esetén több, mint 70%-ra emelkedik. Az Egyesült Államok ehhez képest jelentősen le van maradva. Az amerikai Kereskedelmi Kamara (US Chamber of Commerce) 2016 januárjában a TPP támogatása tárgyában kiadott nyilatkozata az egyenlő versenyfeltételeknek az amerikai termékeket sújtó hiányát fájlatja, kiemelve, hogy a világon jelenleg 413 kétoldalú vagy regionális szabadkereskedelmi megállapodás létezik, de az Egyesült Államok mindössze 20 országgal kötött ilyen megállapodást. Ennek következtében az amerikai termékeket nagyon sok országban terhelik vámok, ahol ugyanezekkel a terhekkel az európai versenytársaknak nem kell szembesülniük. De a szabadkereskedelmi megállapodások versenye nemcsak az Európai Unió és az Egyesült Államok között folyik, hanem az egész világra kiterjed. Elsősorban az ázsiai fejlemények érdemelnek figyelmet. Kína – egyelőre – kimarad a TPP-ből (a nagy geopolitikai játszma része, hogy az Egyesült Államok mikor engedi be vagy éppen hívja meg Kínát a Csendes óceáni partnerségbe), de megállapodást kötött Ausztráliával és tárgyal a Koreai Köztársasággal és Japánnal. A jelenleg a világban folyó kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi tárgyalások szinte felsorolhatatlanok. A folyamat lényege, hogy a világkereskedelem és általában a világgazdasági kapcsolatok egyszerre haladnak egyrészt a szabadkereskedelem általánossá tételének, másrészt a kétoldalú és regionális, a gazdaság kereteit egyre szélesebb körben túllépő szabályozások terjedésének az irányába.

²³ „aus den konstituierenden und regulierenden Prinzipien” (Eucken) mussten Institutionen und Gesetzen gezimmert werden. SCHLECKT, OTTO: *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*. Tübingen, I.C.B. Mohr. 1990. 18. p.

4. Globális vagy fragmentált világrend – univerzális vagy partikuláris szabályozás

A kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások a jelenleg folyó tárgyalások eredményes befejezése és hatálybalépésük esetén a világkereskedelem legalább 60 %-át fogják lefedni. A liberalizációk szintje e megállapodásokban nem lesz azonos, mivel a különböző felek által kötött különböző megegyezések egymástól eltérő gazdasági szempontoknak és érzékenységeknek felelnek meg, mind az árukereskedelem (különösen a mezőgazdasági termékek körében), mind pedig a szolgáltatások kereskedelme területén. A szabadság szintje eltérő lesz a nem-vámjellegű akadályok tekintetében is, hiszen maguk az akadályok és az azokat megvalósító jogi technikák is országonként, a gazdasági modell és a jogi kultúra függvényében eltérőek. Differenciáltak lesznek a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre vonatkozó és egyéb védelmi szabályozások is és ugyanez áll a munkajogi, szociális és emberi jogi rendelkezésekre is. Bizonyos eltérések már előreláthatóak például a már közzétett TPP és a TTIP várható megoldásai között, amelyek nyilvánvalóan adódnak a különböző szerződő felek eltérő gazdasági fejlettségi szintjéből, gazdasági modelljéből, politikai rendszeréből, intézményi-jogi kultúrájából.²⁴

E változatos kép ellenére a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások gyorsuló terjedése megjelenít és előre vetít egy egységesebb rendszer létrejötté felé irányuló folyamatot. A módszer megváltozik, a WTO keretében zajló multilaterális szabályozás továbbfejlesztési lehetőségeinek kimerülésével az univerzális normák alkotásának helyébe a partikuláris szabályozás lép, de a kétoldalú és regionális megállapodásokban megjelenő partikuláris szabályok egyszerre mutatják az univerzális egység és változatosság elemeit. A kétoldalú és regionális megállapodások által felépített rendszer emlékeztet a nemzetközi kereskedelem szabályozásának a 19. század végén kialakult képeire, amikor a legnagyobb kedvezményes elbánás elvére épülő kétoldalú kereskedelmi és hajózási egyezmények hálózata egy viszonylag egységes normarendszert hozott létre, persze csak abban a körben, amelyet az akkor „civilizált nemzetek” alkottak és ezzel lényegében megfelelt a világgazdaság akkori – rendkívül fejlett – internacionalizációs (ma úgy mondjuk globalizációs) szintjének. Ismétlődik hát (ismét) a történelem? Mint mindig, igen is, meg nem is.

A világkereskedelem multilaterális, a GATT/WTO keretében megteremtett, a legnagyobb kedvezmény elvének jogi technikájával megvalósított egyenlő elbánás – amely a maga teljességében a GATT megszületésekor sem érvényesült – ideje lejárt. Maga a technika persze soha nem fog megszűnni, hiszen mindig előállhatnak olyan helyzetek, amikor a felek politikai vagy gazdasági érdekeinek ez az eredeti és a maga nemében zseniális jogi eszköz alkalmazása felel meg. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozása – hasonlóan más területekhez – egyszerre fogja hordozni az univerzális és partikuláris, más szóval a globalizáció, a fragmentáció és a lokalizáció elemeit.

Ami az univerzalist illeti, mindenek előtt megmarad és egyes kisebb jelentőségű területeken akár tovább is léphet a GATT/WTO rendszer. E rendszer vívmányainak a megőrzése, a rendszer megfelelő működése, különös tekintettel a WTO vitarendezési mechanizmusára, egyetemes érdek. Az eddig elért szint – bármilyen tökéletlenül és

²⁴ Can TTIP meet TPP? The EU's labour and environment chapters in its FTAS, Borderlex PRO, Monthly EU trade briefing, December 2015.

egyensúly hiányosan – de az univerzális egység dimenzióját is hordozza. Az egyenlő elbánás elve a maga klasszikus értelmében nem érvényesül, de van egy mindenkire kiterjedő szabályrendszer, amit ugyan a felek rendszeresen megszegnek, de a maga egészében senki nem tagadja meg, mert a rendszer valamilyen szintű működésében mindeki érdekelt. (Ezért lett Kína, majd Oroszország a WTO tagja).

Univerzális elem a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások legfontosabb két célkitűzése, a gazdasági kapcsolatok, a legszélesebb értelemben vett kereskedelem („navigare”...) szabadságának növelése és e kapcsolatok erőteljesebb szabályozásának igénye. Kézenfekvő, hogy a szuverén államok maguk döntenek el, hogy ezt a két célt támogatni tudják és akarják, vagy sem. Dönthetnek az el- és bezárkózás mellett is, kikapcsolhatják magukat a versenyből, alávetik magukat az erősebb, döntően nem-állami transznacionális szereplők önkényének és visszaéléseinek, elfogadják a káosz és entrópia áttekinthetetlen világát, ahol nem – amúgy tökéletesen - intézmények és normák működnek, hanem az adott pillanatban magukat tökéletesnek tételező eseti döntések érvényesülnek.

Ami univerzális, az egyben partikuláris, ami globális az egyben fragmentált és lokális is. Áll ez a tétel a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendszerére és a most alakuló szabályozására is.

A multilaterális/univerzális rendszer differenciációja és fragmentációja mellett figyelemre méltó jelenség, hogy az eredetileg „soft”, majd később egyre keményedő normák az utóbbi években mintha ismét puhábbá válnának. Néhány új – és kevésbé új – tagállam meglepő könnyedséggel kezeli a WTO-szabályokban szereplő és csatlakozásával magára nézve elvállalt kötelezettségét. Volt olyan jelentős ország, amely hosszú csatlakozási tárgyalások után szinte a csatlakozással egy időben jelentett be a WTO-normákkal ellentétes intézkedéseket.²⁵ A tagok számának 163-ra növekedése, a szabályozási területek a szabályozási területek rendkívüli mértékű bővülése, a vitarendezési eljárások kereskedelem- és gazdasági szempontok érvényesítésére történő felhasználása összességében nem segített a fegyvererősítésének, éppen ellenkezőleg, a túl sok valójában kevesebbet eredményezett, amint ezt a magyar közmondás jól szemlélteti.

Figyelemre méltó, hogy a WTO szabályrendszere minden sikere ellenére sem érte el a világherkedelem legfontosabb szereplőinek jogrendszerében, illetve bírói gyakorlatában a közvetlen hatályt, azt tehát, hogy a bíróságok a jogvita ügyekben közvetlenül alkalmazzák a GATT/WTO-rendszerben megkötött nemzetközi szerződések rendelkezéseit, és pedig abban az esetben is, ha a nemzetközi szabály ellentétben áll az adott tagállam jogának vagy éppen a közösségi jog valamely rendelkezésével. Az Európai Unió esetében annak ellenére ez a helyzet, hogy maguk az alapszerződések szögezik le [az EKSz. 300 cikk (7) bekezdése nyomán az EUMSz 216.cikk (2) bekezdése], hogy az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira. A nemzetközi megállapodások főszabályként elsőbbséget élveznek a másodlagos közösségi joggal szemben, tehát a nemzetközi szerződésbe ütköző közösségi jogi rendelkezést érvénytelennek kell nyilvánítani. Nem érvényesül ez a főszabály a nemzetközi kereskedelemre vonatkozó multilaterális egyezmények körében, így a GATT/WTO-megállapodások területén. Az Európai Bíróság több ítéletében kimondta, hogy a GATT/WTO-megállapodások sajátos természetük és szerkezetük következtében

²⁵ Oroszország a csatlakozás után vezetett be a WTO előírásaival ellentétes terheket és akadályokat.

általában nem tartoznak azok közé a szabályok közé, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja a közösségi intézmények által hozott intézkedések jogszerűségét. E bírói felülvizsgálatra csak kivételesen, akkor van lehetőség, ha a Közösség a WTO szabállyal összefüggésben különleges kötelezettséget („*particular obligation*”) kívánt érvényesíteni, vagy amikor a közösségi intézkedés a WTO-megállapodások pontosan meghatározott rendelkezéseire kifejezetten hivatkozik. A *Léon Van Paris NV kontra Belgish Interventie en Restitutie Bureau*-ügyben a Bíróság azt is kimondta, hogy a gazdasági élet szereplői még abban az esetben sem hivatkozhatnak a közösségi jogszabály és a WTO egyes rendelkezései összeegyeztethetetlen voltára, ha a közösségi jogszabályról a WTO vitarendezési eljárásban hozott DSB (*Dispute Settlement Body*) döntés megállapította, hogy a közösségi szabály ellentétben áll a WTO szabályaival.²⁶

Az ítélet által hivatkozott jogi érveken túl a téma szempontjából különleges figyelmet érdemel az Európai Bíróság által felhozott utolsó szempont. Az ítélet szerint, ha a közösségi bíróságok elfogadnák a közvetlen felelősségüket azért, hogy biztosítsák a közösségi jognak a WTO szabályaival való összhangját, ez megfosztaná a Közösség jogalkotó és végrehajtó szerveit attól a mérlegelési lehetőségtől, amelyet a Közösség kereskedelmi partnereinek hasonló szervei élveznek. A lényeg tehát a viszonyosság hiánya, az ugyanis, hogy hasonló esetben a legfontosabb partner és versenytárs, az Egyesült Államok hatóságai és bíróságai sem fogadják el a WTO-normák közvetlen hatályát és azt, hogy ezek a szabályok adott esetben a belső jog szabályaival szemben is érvényesüljenek. Bármennyire „megkeményedtek” tehát a kezdetben nemzetközi jogi kötelező erővel nem rendelkező ideiglenes és puha szabályok, bármennyire sikeresen is épült ki a világkereskedelem, sőt egy sor közvetlenül, majd közvetve kapcsolódó terület szabályozási rendszere, a korlátok a rendszer kiteljesedésének és működésének a tetőpontján (tehát még a pénzügyi, szuverén adóssági és gazdasági válság kirobbanása előtt) is jelen voltak és érvényesültek.

A jövő alakítására nézve ma különbözőek az álláspontok. Az mindenesetre egyértelmű, hogy jelenleg átfogó megállapodások létrejöttére csekély az esély, és a deklarált politikai szándékok ellenére a multilaterális/univerzális liberalizáció és szabályozások továbbfejlesztése ma kevésbé tűnik valószínűnek. Egyes meghatározott területeken előtérbe kerülhetnek a WTO-n kívüli, „*outside the auspices*” megoldások, amelyek alkalmazása persze új dilemmák sorát veti fel.

Ami a jelenlegi helyzetben nagyon fontos, az az, hogy megőrizzük azt, amit közel hét évtized fejlődése létrehozott, és ami minden kihívás, kétség és kritika ellenére összességében jelentős mértékben segítette a világkereskedelem fejlődését, a szabályozás által növelte a jogbiztonságot, serkentette a gazdasági növekedést és hozzájárult a világgazdaság egyensúlyhiányainak enyhítéséhez, valamint az országok, régiók közötti egyenlőtlenség mérsékléséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenség növekedésének féken tartásához. A rendszert a nagyok és hatalmasok találták ki és hozták létre, egyrészt azért, mert sokan valóban hittek bizonyos értékekben (erre a negyvenes években erő-

²⁶ DIENES-OEHM EGON – ERDŐS ISTVÁN – KIRÁLY MIKLÓS – MARTONYI JÁNOS – SOMSSICH RÉKA – SZABADOS TAMÁS: *Az Európai Unió gazdasági joga I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 272–274. pp. Valamint a téma teljes körű feldolgozását a joggyakorlattal együtt: ZONNEKEYN, GEERT A.: *Direct Effect of WTO Law*. Cameron May Ltd. 2008.

sebb volt az indíttatás), másrészt mert úgy vélték, hogy értékeik érvényesítése gazdasági érdekeiket is előmozdítja. Nagy tévedés azonban azt hinni, hogy a multilaterális kereskedelmi intézményrendszer és szabályozás összességében csak a nagyoknak kedvezett. A jogi szabályozás legalább relatív és korlátozott biztonságot teremtett a kisebbek és a még kisebbek számára, a vitarendezési mechanizmus pedig esetenként segítette igazuk érvényesítését. A fejlődő országok részére nyújtott kedvezmények és preferenciák pedig minden bírálat és fogyatékoság ellenére javították ezeknek az országoknak a kiviteli és növekedési lehetőségeit, amely lehetőséggel jó néhány fejlődő ország sikeresen élt is.

A továbbblépéshez mindenekelőtt minden szereplőnek tudomásul kellene venni, hogy a világgazdaság és a geopolitikai viszonyrendszer alapvető változásokon ment keresztül, és ezt az intézmények és a szabályozás alakításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A rendszer megőrzése ugyanakkor mindenekelőtt azt igényli, hogy mindenki tartsa tiszteltben azt, amit az elmúlt évtizedekben nemzetközi jogi kötelezettségként vállalt. A jog stabilizáló – ha úgy tetszik –, konzerváló szerepe éppen abban áll, hogy az elért eredmények megőrzését biztosítja, és amíg a körülmények nem kényszerítik ki vagy nem teszik lehetővé a normák megváltoztatását, addig a normák mindenkire nézve kötelezőek és az ezáltal megteremtett jogbiztonság mindenki számára előnyös.

Fel kell tenni a kérdést, hogy a világhandkereskedelelem szabályozási rendszerének ez az átalakulása nem tükröz-e általánosabb összefüggéseket és tendenciákat, amellet természetesen, hogy ez az átalakulás vissza is hat a globális szabályozások többi területére. A kereskedelmi szabályozás, annak a GATT-ban, majd a WTO megállapodásokban rögzített multilaterális rendszere az egységes, univerzális világrend álmán alapult. Az egyenlő elbánásra épülő, mindenkit befogadó és mindenki számára előnyös („*trade is good*”) intézmény- és szabályrendszer részben valóban morális szempontokat tükröző aspirációkon, részben nagyon gyakorlati, pragmatikus gazdasági és geopolitikai érdekeken alapult. (Az amerikai külpolitika az Egyesült Államok megalakulása óta a mai napig hordozza ezt az amerikai gondolkodásban jól összeegyeztethető kettősséget).²⁷ De ha nincs egységes gazdasági, politikai, kulturális-civilizációs világrend – legfeljebb a gazdaság területén vannak az egység irányába mutató jelek, amelyeket szintén nem szabad eltúlozni –, akkor a nemcsak gazdasági érdekeket és geopolitikai törekvéseket, hanem kulturális-civilizációs tényezőket is hordozó jogi szabályozások sem lehetnek egyöntetűek, egyszínűek, egységesek. A világ tehát a jogi normák és szabályozások terén sem lapos, „*the world is NOT flat*”.

Itt azonban érdemes emlékeztetni arra is, hogy a világ és a szabályozások plurális jellege korántsem jelenti azt, hogy nincsenek univerzális alapértékek, amelyek összetartják, és reményeink szerint fenntartják az emberiséget. Ez az univerzális erkölcsi minimum minden lehetséges szabályozás alapjául kell, hogy szolgáljon, meg kell(ene) előzőn minden gazdasági, (geo)politikai vagy bármilyen más érdeket. E globális szabályozási minimumhoz szükséges értékalapú univerzális konszenzus pedig elengedhetetlen feltétele nemcsak a globális közjavak kollektív kezelésének, hanem az egész emberiséget fenyegető globális kockázatok és veszélyek elhárításának vagy legalábbis mérséklésének.

²⁷ Lásd: KISSINGER 2014, 6. p.

JÁNOS MARTONYI

THE DILEMMAS OF THE REGULATION OF WORLD TRADE

(Summary)

The multilateral regulatory framework of international trade driven by universal inspirations, as created by the GATT and the WTO, was based upon the principle of equal treatment as implemented by the legal technique of the most favoured nation treatment. However, this principle has progressively lost its importance and has been sidelined, a process that can be termed as the decline of the principle of equal treatment. At the same time world trade has become more and more liberalized both in multilateral and in bilateral or regional frameworks. The scope of regulations progressively extended to new areas, such as services, intellectual property, competition, investment, environment, labour and social regulations, human rights. Due to these and to other factors – like the fundamental changes in the economic and a geopolitical landscape of the world - the development of the multilateral regulation of the world trade has come to a standstill and all the efforts aiming at the relaunching of the process essentially failed. The exhaustion of the multilateral system was the main reason of the spreading of bilateral and regional free trade agreements. This resulted in the progressive fragmentation and particularisation of the once multilateral, indeed, universal trading system. As a result of this „competitive liberalisation”, the free trade agreements now cover a substantial part of world trade and play a particularly important role in the trade relations of the European Union. Ongoing negotiations on free trade agreements have become the subject of heated political and ideologically motivated debates and are instrumentalized for political purposes, in particular in case of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). While more openness, transparency and discussion are welcome, the idea of free – and fairly regulated – trade should be preserved and strengthened. The author firmly believes that trade is needed („navigare necesse est”), it is good and free – and fairly regulated – trade is even better.